

PROCESSO BEE:40318

"Vem, vamos embora, que esperar não é saber Quem sabe faz a hora, não espera acontecer" (Pra não dizer que não falei das flores – Geraldo Vandré)

PARECER Nº 3942 / 2021

Relatório:

Trata-se de análise do Julgamento referente ao recurso administrativo apresentado pela empresa BIOVIDA DNA EXAMES PATERNIDADE E IMUNIZAÇÕES LTDA quanto a habilitação da empresa SERVICO SOCIAL DA INDÚSTRIA SESI - DEPARTAMENTO REGIONAL DE GOIÁS no Pregão Eletrônico nº 041/2021, Sistema de Registro de Preços, do tipo menor preco para realização da prestação de serviços de administração em quantidade estimada de até 1.000.000 (um milhão) de doses da vacina contra COVID 19 e respectivo fornecimento da logística de tecnologia de informação e comunicação, insumos, registros e serviços necessários que atendam os três eixos fundamentais do objeto, notadamente de recursos humanos, prestação de informações e controle do processo de vacinação e capacidade de administrar os insumos necessários para implementação do processo completo de vacinação contra a COVID 19 aos munícipes de Goiânia, em até 17 pontos de vacinação de forma itinerante, nos termos do permissivo legal preconizado no artigo 8º da Lei 14.124 de 10 de março de 2021, Medida Provisória nº 1.047, de 03 de maio de 2021 e conforme especificações técnicas constantes no Edital e seus anexos.

Concluída a sessão pública eletrônica, a recorrente BIOVIDA DNA EXAMES tempestivamente apresenta argumentos contrários quanto a habilitação da empresa vencedora SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA SESI pontuando-os como, ausência de correlação entre os objetivos sociais da empresa e o objeto da licitação; Invalidade do alvará sanitário para o objetivo licitado e da divergência dos cadastros nacional de pessoas jurídicas; Disparidade entre os preços apresentados no pregão anterior com os preços apresentados no pregão atual e das divergências dos orçamentos realizados; Possibilidade de subcontratação total do serviço;





Inidoneidade nos atestados de capacidade técnica; Inexistência de responsável técnico habilitado, requerendo ao final a inabilitação a empresa SESI.

Por sua vez, a empresa recorrida SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA SESI também de forma tempestiva apresenta contrarrazões, esclarecendo ponto a ponto do que fora suscitado no recurso. Afirma que uma de suas finalidades sociais são de promoção de medidas que contribuem com bemestar social com ações direcionadas à saúde do trabalhador e comunidade em geral.

Contas da União, que ratifica suas alegações quanto ao objetivo estatutário citando que atividades envolvendo campanhas de vacinação não configuram violação das finalidades e que o Sesi na verdade estaria cumprindo seu papel social, cita ainda a doutrina e compila uma jurisprudência da primeira Câmara Cível do TJ- RS que o simples fato de o objeto social da empresa não coincidir precisamente com objeto central da licitação não é motivo suficiente para sua inabilitação.

Ainda em contrarrazões, informa que apresentou o alvará sanitário nos termos expressamente permitido no item 9.7.2 do edital, sendo que o documento é referente a uma das suas unidades de saúde em Goiânia, ou seja, do Centro de Atividades Goiânia, especializado em ações de saúde para o trabalhador e população em geral, localizado no centro da capital goiana.

Afirma que o atestado de capacidade técnica expedido pelo SENAI é válido, mormente por ser tratar de empresa diversa do recorrido, não se tratando do mesmo grupo econômico, inexistindo qualquer ingerência entre as empresas SENAI e SESI e quanto aos preços ofertados a recorrida alega que está devidamente pormenorizado na planilha de preços, com as devidas fontes, margem de contribuição, orçamentos.

Diante as razões recursais e contrarrazões apresentadas, o Pregoeiro da Comissão Especial de Licitação no exercício de suas atribuições legais lavrou a Decisão Recursal nº 009/2021, julgando improcedente o Recurso interposto pela empresa BIOVIDA DNA EXAMES, mantendo a habilitação da empresa SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA SESI.



É o que se tinha de importante para constar no relatório;

Passa-se a analisar;

Em perlustração aos argumentos apresentados no recurso interposto, percebe-se que a recorrente afirma que a licitação se encontra com uma série de inconsistências jurídicas, inclusive foi suspensa pelo Tribunal de Contas dos Municípios, e que a consequência seria o atraso da imunização da população goianiense.

Diante a digressão da recorrente quanto ao suposto atraso na imunização da população, imperioso se torna tecer alguns esclarecimentos conceituais referente ao conceito e utilização do Registro de Preços, opção escolhida pela atual gestão da saúde municipal para consecução de uma Ata com a específica finalidade de contratação futura e condicionada a constatação pela administração da real necessidade de utilizar-se dos serviços, notadamente de contratar a empresa que registrou seus preços de forma mais vantajosa economicamente para a administração, atendendo assim os princípios da economicidade e eficiência sem prejudicar a competitividade e ampla participação das empresas interessadas a fornecerem os serviços licitado.

O Termo Referência, anexo do edital, deixa claro que as motivações para futuras contratações se esposam nas dificuldades em que a secretaria de saúde enfrentaria para solucionar, ao tempo exato em que a situação pandêmica requer as questões de logística, recursos humanos, aquisições de insumos necessários caso chegassem repentinamente do Mistério da Saúde quantidades de doses que superariam a capacidade operativa deste órgão.

Portanto a secretaria municipal ao utilizar-se do registro de preços como um meio de planejamento para prevenção de eventos que poderiam prejudicar o esquema vacinal dos munícipes, ao contrário daqueles que alardeiam, indubitavelmente adotou o procedimento mais apropriado em matéria de planejamento a curto prazo, para atender as excepcionalidades provocadas pelas incertezas referente a quantidade de doses das vacinas contra Covid 19 que seriam disponibilizadas pelos órgãos competentes pela aquisição e distribuição.





Este fato, torna por si só, as alegações da recorrente de possíveis atrasos na vacinação da população goianiense sem fundamentos fáticos e jurídicos que o sustente.

O registro de preços adotado pela administração nada mais é que um planejamento, não sendo obrigatório a contratação dos serviços, podendo a esta ser realizada ao tempo certo e quando de fato se constatar a efetiva e real necessidade, aliado ao benefício para a sociedade.

Tão importante quanto a tomada de decisão, é também acertar seu tempo.

Não há qualquer indício de equívocos quanto a escolha da modalidade e no planejamento, tanto quanto na tramitação desta licitação que objetiva contratação futura da empresa que registrou o menor preço, caso a administração detecte a necessidade.

Grande parte da doutrina trata o registro de preços como um procedimento especial, o que nos permite citar como paradigma, o mestre em direito público, professor de direito administrativo e procurador geral do ministério público no Tribunal de Contas do Distrito Federal o doutrinador Jorge Ulisses Jacoby Fernandes que em sua obra intitulada Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico 4.ed.rev.atual e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011 assim define:

Essa é uma garantia para o administrador, porque não deixará de fazer a licitação, mas apenas adotará um procedimento especial de licitação-especial por não obrigar a aquisição do produto ou serviço-, previsto em lei, que muito se aproxima da forma de contratação praticada pelo setor privado, um dos princípios vetores da administração pública consoante a lei .

Algumas características o distinguem e o flexibilizam para atender ás contingências do orçamento a determinado tipos de compras com dificuldades de planejamento



e demandas imprevisíveis. Sobretudo, o sistema aqui delineado garante a plena eficácia dos princípios constitucionais da isonomia e da legalidade, além de colocar em pronunciada vantagem a economicidade e eficiência em favor do erário.

No sistema de registro de preços há licitaçãoaliás, nas modalidades que mais ampliam a competição, quais sejam, a concorrência (art.22§1º da lei 8.666/19993) e o pregão (art. 11 da Lei 10.520/2002). A característica singular, *sui generis,* dessa concorrência ou pregão é que não obriga a Administração Pública a promover as aquisições.

O Tribunal de Contas da União sobre o assunto em sua revista de orientações Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília : TCU, Secretaria-Geral da Presidência : Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010, assim expõe sobre a matéria :

Sistema de Registro de Preços Sistema de Registro de Preços (SRP) é o conjunto de procedimentos adotados pela Administração para registro formal de preços relativos à execução de serviços e fornecimento de bens.

Trata-se de cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante prévio processo de licitação, para eventual e futura contratação de bens e serviços por parte da Administração.

Em relação às contratações convencionais, a principal diferença do sistema de registro de preços reside no objeto da licitação. No sistema convencional, a licitação destina-se a selecionar fornecedor e proposta para contratação específica, efetivada pela Administração ao final do procedimento. No registro de preços, a licitação direciona-se a selecionar fornecedor e proposta para contratações não específicas, que poderão ser realizadas, por repetidas vezes, durante certo período





São peculiaridades do sistema de registro de preços:

- não está a Administração obrigada a contratar o bem ou serviço registrado. A contratação somente ocorre se houver interesse do órgão/entidade;
- compromete-se o licitante a manter, durante o prazo de validade do registro, o preço registrado e a disponibilidade do produto, nos quantitativos máximos licitados;
- aperfeiçoa-se o fornecimento do objeto registrado por meio de instrumento contratual (termo de contrato ou instrumento equivalente);
- observados o prazo de validade do registro e os quantitativos máximos previamente indicados na licitação, a Administração poderá realizar tantas contratações quantas se fizerem necessárias;
- pode a Administração realizar outra licitação para a contratação pretendida, a despeito da existência de preços registrados. Contudo, não pode comprar de outro licitante que não o ofertante da melhor proposta;
- licitação para o SRP pode ser realizada independentemente de dotação orçamentária, pois não há obrigatoriedade e dever de contratar;
- pode ser revisto o preço registrado em decorrência de eventual redução daqueles praticados no mercado, ou que eleve o custo respectivo;
- quando demonstrada a ocorrência de fato superveniente, capaz de impedir o cumprimento do compromisso assumido, pode ser solicitado cancelamento de registro da empresa licitante.





Sistema de Registro de Preços - SRP permite redução de custos operacionais e otimização dos processos de contratação de bens e serviços pela Administração.

Trazemos ainda que no arcabouço das normas municipais encontra-se vigente a Lei 9.525 de 29 de dezembro de 2014 que dispõe sobre o Sistema de Registro de Preços nas compras de serviços pelos órgãos da Administração Pública Direta, Indireta, Autárquica e Fundacional e das Sociedades de Economia Mista do Município de Goiânia que conceitua da seguinte forma .

LEI Nº 9.525, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2014

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, são adotadas as seguintes definições:

- I Sistema de Registro de Preços: conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras;
- II Ata de Registro de Preços: documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas;
- Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:
- I quando, pelas características do bem ou serviço,
 houver necessidade de contratações frequentes;
- II quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas, ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, ou em regime de tarefa;



- III quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a Programas de Governo;
- IV quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.
- Art. 7º A licitação para Registro de Preços será realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, nos termos da Lei Federal nº 8.666/1993, ou na modalidade de pregão, nos termos da Lei Federal nº 10.520/2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado.
- § 1º O julgamento por técnica e preço, na modalidade concorrência, poderá ser excepcionalmente adotado, a critério do órgão gerenciador e mediante despacho fundamentado da autoridade máxima do órgão ou entidade.
- § 2º Na licitação para Registro de Preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.

 Destacamos no **Edital**:
- 12.1. O Sistema de Registro de Preços (SRP) é um conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e/ou aquisição de bens, para contratações futuras da Administração Pública.
- 12.5. O registro formalizado na ata a ser firmada entre a Secretaria Municipal de Saúde e as empresas que apresentarem as propostas classificadas em primeiro lugar no presente certame, terá validade de 06 (seis) meses, contados a partir da data da publicação do seu extrato no Diário Oficial do Município, podendo ser prorrogado pelo mesmo período, se



comprovada a vantajosidade de suas condições, conforme §5º da MP nº 1.047/2021.

12.6. O prazo de validade do Registro de Preços, a Administração Pública não ficará obrigada a contratar os serviços objeto deste pregão exclusivamente pelo Sistema de Registro de Preços, podendo realizar licitações ou proceder a outras formas de aquisição quando julgar conveniente, desde que obedecida à legislação pertinente às licitações, ficando assegurado ao beneficiário do Registro à preferência em igualdade de condições.

12.7. O direito de preferência de que trata o subitem anterior poderá ser exercido pelo beneficiário do Registro de Preços quando a Secretaria Municipal de Saúde, optar pela aquisição por meio legalmente permitido e o preço cotado neste for igual ou superior ao registrado.

12.12. Conforme art. 15, inciso II da Lei Municipal nº 9.525/2014 será incluído, na respectiva Ata da forma de anexo, o registro dos licitantes que aceitarem cotar os bens ou serviços com preços iguais aos do licitante vencedor na sequência da classificação do certame, excluído o percentual referente à margem de preferência, quando o objeto não atender aos requisitos previstos no art. 3º da Lei Federal nº 8666/1993.

13. Após homologado o resultado desta licitação, a Prefeitura Municipal de Goiânia através da Secretaria Municipal de Saúde – SMS, respeitada a ordem de classificação e a quantidade de fornecedores a serem registrados, convocará o (s) interessado(s) para a assinatura da Ata de Registro de Preços.

Após a assinatura da Ata de Registro de Preços, a contratação com o(s) fornecedor(es) registrado(s) será formalizada pelo órgão interessado, por intermédio da emissão de nota de



empenho de despesa, contrato, autorização de compra ou instrumento similar, conforme disposto no art. 62, da Lei nº 8.666/93.

20.17 A homologação do resultado dessa licitação não importará em direito à contratação.

Assim esclarecido que o presente processo licitatório para registro de preços foi estabelecido pela administração como um instrumento legal de prevenção para evitar possíveis intercorrências no esquema vacinal dos munícipes, e diante a irresignação da recorrente, também se torna necessário apontar que o Decreto nº 2.968, de 17 de dezembro de 2008 que dispõe sobre normas e procedimentos da licitação do pregão presencial e eletrônico, no âmbito do Poder Executivo do Município de Goiânia normatiza a competência dos pregoeiros da seguinte forma:

Art. 3º As atribuições do pregoeiro incluem:

IX - o receber, o examinar e a decisão sobre recursos e, ainda, remeter, devidamente informados, os que não forem acatados, à autoridade competente, visando o seu julgamento;

Diante a sistematização da fase recursal do Pregão Eletrônico e das características do recurso hierárquico apresentado, confirmado pelo pregoeiro a manutenção de sua decisão quanto a habilitação da empresa Serviço Social Sesi , torna-se *sine qua non* a remessa dos autos ao secretário municipal para análise em grau final nos termos preconizado no artigo 7º inciso V do Decreto Municipal 2.968, de 17 de dezembro de 2008:

Art. 7º À autoridade competente, designada de acordo com as atribuições previstas no regimento ou estatuto do órgão ou da entidade, cabe:

V - decidir, em grau final, os recursos apreciados pelo pregoeiro quando este não reconsiderar a sua decisão;

Segundo o saudoso mestre Diogenes Gasparini é o "meio adequado para o superior rever o ato, decisão ou comportamento de seu



subordinado, especialmente da comissão de licitação, quando devidamente interposto". (cf. in Direito Administrativo, 13ª ed., São Paulo, Saraiva, 2008, p. 684).

Não menos importante para entender a irresignação da empresa recorrente BIOVIDA DNA EXAMES DE PATERNIDADE E IMUNIZAÇÕES LTDA neste pregão por sistema de registo de preços é o fato de sua proposta não atender o princípio da vantajosidade.

Na fase das propostas apresentou o valor unitário em R\$ 52,00 (cinquenta e dois reais) chegando à disputa por lances em R\$ 47,00 (quarenta e sete reais) enquanto a recorrida SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA SESI ofertou em proposta inicial para os mesmos serviços o valor unitário de R\$ 19,00 (dezenove reais) que foram negociados na fase de lances para o valor final de R\$ 13,90 (treze reais e noventa centavos).

A BIOVIDA DNA EXAMES DE PATERNIDADE E IMUNIZAÇÕES LTDA realizaria todos serviços caso necessário e contratados em sua totalidade pelo valor de quarenta e sete milhões de reais, enquanto o SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA SESI pelos mesmos serviços o valor de treze milhões e novecentos mil reais.

De fato, é fácil compreender a irresignação da recorrente BIOVIDA DNA EXAMES DE PATERNIDADE E IMUNIZAÇÕES LTDA pois não apresentou nenhuma vantajosidade em sua proposta sendo extremamente superior ao proposto pela empresa vencedora, que por sua vez após diligências da equipe pregoeira conseguiu comprovar nos autos que atendeu todos os requisitos do edital, afirmando que conseguiria entregar os serviços como proposto, o que reflete em economia aos cofres públicos, comprovando que é possível atender com eficiência e qualidade os serviços licitados caso sejam necessários à utilização.

Certo é que a Administração Pública por força do Princípio da Legalidade está adstrita a fazer somente o que está estabelecido na Lei, como bem esclarecido pelo autor Hely Lopes Meirelles:

A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar,



sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

Isto posto, temos que a presente contratação está em consonância com a Lei Federal nº 14.124/2021 que trata de medidas excepcionais relativas à aquisição de vacinas e de insumos e à contratação de bens e serviços de logística, de tecnologia da informação e comunicação, de comunicação social e publicitária e de treinamentos destinados à vacinação contra a covid-19 e sobre o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19, senão vejamos:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre as medidas excepcionais relativas à aquisição de vacinas e de insumos e à contratação de bens e serviços de logística, de tecnologia da informação e comunicação, de comunicação social e publicitária e de treinamentos destinados à vacinação contra a covid-19 e sobre o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19.

No caso em comento, as razões elencadas pela empresa BIOVIDA DNA EXAMES DE PATERNIDADE E IMUNIZAÇÕES LTDA para interpor recurso em desfavor da empresa SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA SESI, foram julgadas improcedentes pela Comissão Especial de Licitação, conforme Decisão Recursal nº 009/2021 (ev. 67).

A decisão do pregoeiro encontra-se respaldada no Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, uma vez que foi analisado item das razões apontadas no Recurso, e, não se verificou que a empresa vencedora do certame houvesse descumprido qualquer das cláusulas estabelecidas no Edital de Licitação.

Por derradeiro, importante mencionar que a Administração Pública em observância ao Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular atua voltada aos interesses da coletividade, e, como demonstrado pela empresa vencedora do certame em suas Contrarrazões a mesma tem condições de atender as exigências estipuladas no Edital do Pregão Eletrônico.



Diante o exposto e com base nos fundamentos legais acima citados, considerando a presunção de legalidade e veracidade das informações e documentos juntados aos autos, manifestamos que a recorrente BIOVIDA DNA EXAMES DE PATERNIDADE E IMUNIZAÇÕES LTDA não trouxe em suas razões recursais elementos suficientes e consistentes que possam ensejar a modificação da decisão do pregoeiro em manter a habilitação da empresa SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA SESI como vencedora no Edital do Pregão Eletrônico nº 041/2021 SRP – SAÚDE, nos próprios termos proferido na Decisão Recursal nº 009/2021 da Comissão Especial de Licitação e em observância ao Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório e ao Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o particular. Por fim não encontramos óbices legais, para querendo a autoridade da pasta possa homologar o resultado dessa licitação.

Ressalto, que a presente análise toma por base, exclusivamente, os elementos que constam até a presente data nos autos do processo administrativo em epígrafe, sendo o presente parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

É o parecer, SMJ.

Advocacia Setorial da Secretaria Municipal de Saúde, aos 04 dias do mês de outubro do ano pandêmico de 2021.

Marcus Vinícius Machado Rodrigues

Chefe da Advocaçãa Setorial Decreto Nº 315/2021

OAB-GO n.º 17.307